Die rechtliche Bedeutung der Festsetzung von Gehältern im Haushaltsplan

Auszug
aus der Inaugural-Dissertation zur Erlangung
der juristischen Doktorwürde bei der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der schlesischen Friedrich-Wilhelm-Universität zu Breslau

vorgelegt von

Fritz Baron
Referendar

Breslau 1929

Gedruckt mit Genehmigung
der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.
Berichterstatter: Geh. Reg.-Rat Professor Dr. Helfritz

Spezialdruckerei für Dissertationen Thuringia-Druckerei, Berlin N 113, Malmöer Str 14

Ia) Das Gehalt der Beamten (Grundgehalt mit Wohnungsgeldzuschuß) ist grundsätzlich ebenso zu behandeln wie die Vergütung der staatlichen Angestellten. Dennoch ist letztere bürgerlich-rechtliches Entgelt, während die Beamtenbesoldung öffentlichrechtliche Unterhaltsrente ist.

b) Die Festsetzung der Gehälter erfolgt: 1. Durch Einzelfestsetzung; sie ist nur für Sonderfälle geeignet. 2. Durch allgemeine Besoldungsvorschriften. Sie sind Gesetze oder Verordnungen und sind materielle Rechtssätze. Sie können aber auch verwaltungsmäßig Programm oder Dienstanweisung sein. Programm ist der Normalbesoldungsplan, der ein Teil des allgemeinen Haushaltsplans ist. Dienstanweisungen sind die Gehaltsregulative. 3. Durch Ortsstatut eines Selbstverwaltungskörpers; es ist ein unmittelbar wirkender Rechtssatz.

IIa) Zur Staatsausgabe werden die Gehälter durch den ordnungsmäßigen Haushaltsplan, in dessen Einzelplänen sie nach dem Spezialitätsgrundsatz eine bestimmte Stelle unter den Personalausgaben einnehmen. Der Haushaltsplan ist als jährlicher Voranschlag die rechnerische Grundlage für die gesamte Finanzverwaltung. Seine Feststellung ist Verwaltungstätigkeit, verfassungsmäßig aber dem Gesetzgebungsweg überwiesen. Das vom Haushaltsplan zu unterscheidende Haushaltsgesetz ist entgegen der herrschenden Lehre auch materiell ein selbständiges Gesetz, das ohne ersteren nicht gegenstandslos ist. Es ist ferner die Rechtsgrundlage für Staatsleistungen, die nicht auf besonderer Vorschrift beruhen.

b) Die Gehaltsvorschriften sind formell für die Ansätze des Haushaltsplans, materiell für die Bewilligung des Gehalts maßgebend. Die Festsetzung der Gehälter als Staatsausgaben begründet kein Forderungsrecht der Staatsdiener auf die im Haushaltsplan festgesetzten Beträge. Hier sind nur verwaltungsmäßige Zahlen enthalten, die den Staat anderen Rechtssubjekten gegenüber nicht verpflichten können. Die darin genannten Beträge sind in der Regel nur der Höchstbetrag der von der Regierung zu bewirkenden Ausgaben.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

IIIa) Die Gehaltsvorschriften werden für die Beteiligten erst wirksam, wenn sie die Dienstbehörde nach Würdigung des Falles einseitig anwendet. Anspruch und Pflicht beruhen nicht unmittelbar auf dem Gesetz, sondern auf der rechtsbegründenden Bewilligungsverfügung. Eine der rechtssatzmäßigen Ordnung widersprechende Bewilligung ist ungültig, bei einer Gehaltsregelung durch Verwaltungsnormen braucht sich die Dienstbehörde bei der Bewilligung nur im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu halten. Die Bewilligung kann ebenso wie die Begründung des Dienstverhältnisses stillschweigend erfolgen.

b) Die Bewilligung besteht ferner in der entsprechenden Anweisung an die Finanzverwaltung; sie kann für den Einzelfall oder allgemein erteilt werden und ist demgemäß in dem betreffenden Kassenetat zu berücksichtigen. Die Kasse ist jedoch nicht für die Amtszugehörigkeit maßgebend. Im Streitfall entscheiden über die Gehaltsansprüche die ordentlichen Gerichte, wobei eine Vorentscheidung der Verwaltungsbehörden vorgeschrieben sein kann. Der Richter ist an Maßnahmen der Dienstbehörde gebunden, insbesondere bei der Festsetzung des Besoldungsdienstalters mit Ausnahme der Richter selbst, was jedoch de lege ferenda auf alle Beamte auszudehnen ist. Die Dienstaltersfestsetzung hat nur finanzielle Bedeutung Anweisung und Auszahlung der Gehälter ist Ausfluß öffentlicher Gewalt.

IVa) Änderungen des Haushaltsplans durch Verwaltungsakte müssen gesetzmäßig sein.

1. Die Besoldungsreform ist ein unselbständiger Verwaltungsakt, weil sie an die vorherige Gehaltsregelung anknüpft. Daher wird eine fehlerhafte Festsetzung durch sie allein nicht geheilt. — Sie darf die Vermögenslage der Beamten nicht beeinträchtigen

2. Die Zwangsetatisierung ist ein rechtsbezeugender Verwaltungsakt, der auch bei verweigerter Gehaltszahlung trotz der Zuständigkeit des ordentlichen Rechtswegs deswegen zulässig ist, weil hier das öffentliche Interesse beteiligt ist. Sie kann ferner für mehrere Jahre wirken (Generelle Z.).

b) Änderungen des Haushaltsplans durch Gesetzgebungsakte müssen verfassungsmäßig sein.

1. Durch Besoldungssperrgesetze wird der Personaletat der Selbstverwaltungskörper dem des Staats angeglichen. — Sie hindern im Verhältnis zu den Beamten nicht die Entstehung wohlerworbener Rechte.

2. Gesetzesvorbehalte in Besoldungsvorschriften sind nichtig, da die den Beamten bewilligten Bezüge nicht durch ein einfaches Gesetz gekürzt werden dürfen. Doch tritt nur Teilnichtigkeit ein.